

Савенко М. Д.

ІСТОРІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Минуле століття увійшло в історію багатьма подіями різної ваги і значимості. Поміж них необхідно виділити зміну ставлення до людини, її прав і свобод, особливо після жорстокої Другої світової війни, посилення правових механізмів захисту людини, бурхливий розвиток конституційної юстиції, створення її наприкінці століття в Україні. Зрозуміти феномен інституту конституційної юстиції, перспективи її розвитку допоможе певною мірою дослідження історії його виникнення і становлення.

Конституційна юстиція, як і будь-який інший правовий інститут, пройшла шлях від теоретичних ідей вчених до практичного втілення їх задумів і розробок у життєву реальність. Становлення конституційної юстиції в Україні, як і в інших країнах, не було простим та швидким. Воно має свою історію, яка з урахуванням часу виникнення в Україні має передісторію розвитку конституційної юстиції на континенті.

Щодо історії конституційної юстиції, то в юридичній літературі немає єдиного підходу стосовно часу її виникнення та етапів розвитку.

Зокрема, О. М. Мироненко вважає, що історію вітчизняної конституційної юстиції можна розглядати від давніх витоків скарбниці загальнолюдської думки, тобто первісних уявлень про демократію, справедливу державу, право, закон, законність тощо, а у практичному аспекті — від народження держави, елементів політичного, квазісудового та судового контролю за дотриманням звичаїв прашурів, їх неофіційного тлумачення [1].

На наш погляд, витоки певного правового інституту необхідно вишукувати, виходячи з його функцій, а також мети, завдань, компетенції органів, які здійснюють ці функції.

Основною формою діяльності, а водночас і функцією конституційної юстиції є судовий конституційний контроль, як різновид соціального, державного, конституційного контролю.

Судовий конституційний контроль — це діяльність компетентних судових або спеціалізованих органів щодо перевірки, оцінки, визначення відповідності нормативно-правових актів Конституції і вирішення питання про їх застосування або щодо їх конституційності, яка здійснюється у формі судочинства і спрямована на забезпечення охорони Основного Закону, встановлених ним основ конституційного ладу, прав і свобод людини та громадянина, конституційної законності. Саме конституційна судова юрисдик-

ція і відповідне судочинство становлять конституційну юстицію [2], поняття якої охоплює як матеріальні, так і процесуальні норми [3]. Метою і завданням конституційної юстиції є правова охорона та захист Конституції, вищої юридичної сили і прямої дії її норм, верховенства права у суспільстві. Отже, історія конституційної юстиції певною мірою пов'язана з прийняттям писаної Конституції, кодифікованої чи некодифікованої у формі окремих конституційних актів.

Саме така Конституція стає еталоном національної і правової системи, підґрунтям створення і функціонування конституційної юстиції.

З відомих джерел першим таким еталоном Англія визнала Велику Хартію вольностей 1215 р., якій як акту фундаментального права мали відповідати всі інші акти і цим актом вони коригуються. Теоретично обґрунтував можливості скасування актів, що не відповідають фундаментальному праву, і практично втілював у життя, перебуваючи на посаді Головного судді, англійський юрист і політичний діяч Е. Коук. На його думку, загальне, тобто фундаментальне, право контролює акти парламенту і може визнати їх недійсними, якщо такий акт не відповідає загальному праву та здоровому глузду або не може бути виконаний.

В Англії була створена Таємна рада — спеціальний орган, який здійснював контроль за рішеннями колоніальних асамблей та судів і мав право визнавати недійсними акти легіслатур колоній, що не відповідали колоніальним хартіям чи праву метрополії. У 1727 р. Таємна рада рішенням у справі *Winthrop v Lechmere* визнала недійсним закон колонії Коннектикут (в Америці), що скасовував принцип майорату, оскільки він суперечив праву королівства, змісту хартії колонії і є нерозумним, а провінція не має права приймати такий закон [4].

Отже, Таємну раду можна вважати першим спеціалізованим органом конституційного конт-

ролю, що заклав підвалини конституційної юстиції. Практику Таємної ради підхопили і продовжили американські суди, які визнавали недійсними закони магістратур штатів у зв'язку з невідповідністю їх Конституції штату. З часу прийняття Конституції США суди штатів з 1787 р. по 1803 р. ухвалили понад 20 рішень щодо неконституційності законів штатів, а федеральні суди за період з 1790 р. по 1800 р. прийняли не менше шести рішень щодо неконституційності окремих законів. У травні 1791 р. Федеральний суд визнав таким, що суперечить Конституції США, закон штату Коннектікут. У 1800 р. в рішенні у справі *Cooper v Telfair* суддя Чейз вказав, що Верховний Суд США може проголосити акт Конгресу неконституційним і у зв'язку з цим оголосити недійсним. І лише у 1803 р. Верховний Суд США у справі *Marbury v I. Madison* вперше визнав неконституційним федеральний закон [5]. З цією датою у літературі пов'язується виникнення судового конституційного контролю і конституційної юстиції. Характерною ознакою конституційного контролю в США є здійснення його усіма судами загальної юрисдикції. Таку модель контролю називають американською.

На європейському континенті вперше Конституція Франції 1799 р. передбачила створення спеціального органу конституційного контролю — Охоронного сенату, до повноважень якого відносилась перевірка конституційності декретів законодавчого корпусу у разі їх оспорення. Охоронний сенат або ухвалював такі акти, або міг їх скасувати (ст. 21 Конституції) [6].

У вересні 1919 р. в Австрії створено вперше Конституційний Суд — спеціальний державний орган, на який покладалося здійснення конституційного контролю. Теоретичними розробниками моделі конституційної юстиції, за якою конституційний контроль здійснюють спеціалізовані органи, вважають Г. Кельзена та К. Ейзенмана. Цю модель називають європейською, австрійською, кельзенівською.

Тривалий час конституційна юстиція в Україні не могла бути створена з об'єктивних причин, оскільки вона не була суверенною державою. Значна частина території сучасної України була тривалий час складовою Росії, яка до жовтневих подій 1917 р. не мала Конституції. Монархічний режим правління у Росії не сприяв розвитку конституційного контролю в імперії.

Елементи конституційного контролю були закладені у першій, що набрала чинності після визнання незалежності України в 1918 р., Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки від 14 березня 1919 р. У ній до відання Центральної радянської влади (Всеукраїн-

ський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів; ВУЦВК та СНК. — М С.) відносилось здійснення державного контролю за діяльністю радянської влади (ст. 6). Затвердження, зміна і доповнення Конституції УСРР було виключною компетенцією з'їзду Рад.

Конституційний контроль є складовою державного контролю, а отже, перша Конституція України започаткувала його здійснення вищим представницьким органом державної влади, тобто парламентську форму конституційного контролю. Така форма конституційного контролю в Україні існувала тривалий час. Вона була прийнята і розвинута Союзом РСР.

Договором про його утворення і Конституцією СРСР 1924 р. і наступними Основними Законами СРСР здійснення конституційного контролю покладалося на представницькі органи. При цьому перша Конституція СРСР надавала повноваження вищим органам влади союзних республік ставити питання про відповідність Конституції СРСР і законам нормативних актів інших органів влади.

Варто зазначити, що за час, який минув від прийняття Конституції УСРР 1919 р., Конституції СРСР 1924 р., на європейському континенті в окремих країнах була створена конституційна юстиція, відмінна від американської моделі, за якою судовий конституційний контроль здійснювали не судді загальної юрисдикції, а спеціально створені органи — конституційні суди (Австрія, Чехословаччина).

Однак європейська модель конституційної юстиції не могла бути прийнята того часу ні в Україні, ні в Союзі РСР, оскільки в них не визнавався принцип поділу державної влади, а система влади будувалась на засадах її централізації і концентрації.

Разом з тим розвиток конституційної юстиції, її переваги над іншими формами конституційного контролю не залишилися непоміченими в Союзі РСР. Про це свідчить те, що в період з 1924 р. по 1933 р. поряд з конституційним контролем вищих представницьких органів у Союзі існував і конституційний нагляд, який здійснювався Верховним Судом СРСР.

Практика конституційного нагляду Верховного Суду СРСР свідчить про чисельні порушення Конституції і законів того часу. Зокрема, у 1924 р. для перевірки щодо конституційності і законності до Верховного Суду СРСР надійшло всього 2197 звернень, з них 1434 стосовно актів союзних органів і 763 — республіканських. Близько половини питань, що розглядалися на його пленарних засіданнях, були пов'язані з конституційним наглядом. За чотири роки кількість надходження звернень до Верховного Суду

СРСР з питань конституційного нагляду збільшилась майже втричі.

У 1928 р. таких звернень до нього надійшло 6272 [7].

Ці дані свідчать про довіру до Верховного Суду і його авторитет у розгляді таких питань. Чисельність звернень з питань конституційності до Верховного Суду СРСР уже на той час нагальною робила проблему створення конституційної юстиції як у Союзі, так і в союзних республіках. Це, можливо, дозволило б уникнути надмірної централізації влади, забезпечити законність, і зокрема конституційну, в діяльності всіх органів влади.

Однак це не влаштовувало адміністративно-командну систему управління державою, яка сформувалася на початку 30-х років.

Це призвело до обмеження форм конституційного контролю, здійснення його Верховними Радами Союзу і союзних республік, а точніше їх президіями. Про ефективність такого контролю свідчать такі дані. За період з 1938 р. по 1969 р. Президія Верховної Ради СРСР безпосередньо своїми указами визнала такими, що не відповідають Конституції СРСР, окремі статті конституцій союзних республік лише у чотирьох випадках і в шести — невідповідність нормативно-правових актів союзних республік союзному законодавству [8].

Розвиток європейської моделі конституційної юстиції, перебудовні процеси в Союзі ССР у другій половині 80-х років, чисельні порушення Конституції і законів СРСР викликали необхідність вдосконалення існуючої форми конституційного контролю як у Союзі, так і в союзних республіках.

При обговоренні цієї проблеми пропонувалися різні варіанти здійснення конституційного контролю, серед яких можна виділити такі: здійснення його Верховним Судом ССР, тобто американську модель; Конституційним Судом за європейською моделлю або створення при Верховній Раді СРСР чи її органах спеціального органу конституційного контролю, тобто збереження існуючої парламентської форми конституційного контролю.

Як наслідок, Законом про зміни та доповнення ст. 125 Конституції СРСР від 1 грудня 1988 р. [9] була збережена парламентська форма конституційного контролю і поряд з нею створювався спеціальний орган — Комітет конституційного нагляду, який було створено у квітні 1990 р.

23 грудня 1989 р. було прийнято Закон СРСР «Про конституційний нагляд в СРСР», яким не тільки регулювався порядок створення та діяльності цього органу, а й передбачалося створення подібних органів і в союзних республіках.

Подібні дискусії точилися і в Україні. Зокрема, пропонувалося створити Конституційний сенат у складі голови, першого заступника, заступника, секретаря і одинадцяти суддів.

Однак внесенням 27 жовтня 1989 р. до Конституції (Основного Закону) Української РСР змін і доповнень [10] було відтворено такі ж форми конституційного контролю, як у Союзі, тобто зберігалася парламентська форма його здійснення і передбачалося створення Комітету конституційного нагляду УРСР, який так і не було створено.

Успішна діяльність конституційної юстиції європейської моделі, а також недостатньо ефективна діяльність Комітету конституційного нагляду в СРСР вплинули на формування спеціальних органів конституційного контролю як в Союзі, так і в Україні.

Уже 24 жовтня 1990 р. Законом про зміни до Основного Закону передбачалося створення Конституційного Суду замість Комітету конституційного нагляду у складі Голови Суду, двох його заступників і 23 членів Суду [11].

У розвиток цих конституційних положень концепцією судово-правової реформи в Україні, схваленою постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р., були закріплені основні засади діяльності конституційної юстиції, а 3 червня 1992 р. прийнято Закон України «Про Конституційний Суд України» [12], який детально регламентував його діяльність.

Після його прийняття Верховна Рада України приступила до формування його складу, але спромоглася обрати лише Голову Конституційного Суду України — Юзькова Леоніда Петровича, доктора юридичних наук, професора.

Було також обрано ще кілька суддів, однак рішення лічильної комісії про їх обрання не було затверджено.

Таким чином, Верховна Рада України фактично блокувала створення конституційної юстиції в Україні більш ніж на чотири роки.

Чинна Конституція України не лише закріпила європейську модель конституційної юстиції, а й встановила тримісячний термін для її формування, що значною мірою і забезпечило створення Конституційного Суду України.

Першими суддями Конституційного Суду України стали Вознюк В. Д., Скомороха В. Є., Савенко М. Д., Малинникова Л. Ф., Німченко В. І., Чубар Л. П., призначені III позачерговим з'їздом суддів України 20 вересня 1996 р.

Указами Президента України від 27 вересня 1996 р. призначені суддями Конституційного Суду України: Козюбра М. І., Мартиненко П. Ф., Селівон М. Ф., Тимченко І. А., Тихий В. П., Шаповал В. М. Указом Президента України від

2 березня 2001 р. замість Мартиненка П. Ф., повноваження якого припинені у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на посаді, призначено суддею Івашенка В. І.

Постановами Верховної Ради України від 3 жовтня 1996 р., прийнятими з порушенням встановленого Конституцією України терміну, призначені суддями Конституційного Суду України: Костицький М. В., Мироненко О. М., Розенко В. І., Яценко С. С., повноваження якого закінчилися у зв'язку з досягненням 65-річного віку. Постановою від 19 червня 1997 р. призначено суддею Євграфова П. Б., а від 25 вересня 1997 р. — Корнієнка М. І.

Оскільки Закон України «Про Конституційний Суд України» 1992 р. у частині його положень не відповідав Конституції України і не містив процесуальних норм, тому 16 жовтня 1996 р. прийнято новий Закон України «Про Конституційний Суд України» [13], який включає як матеріальні, так і процесуальні норми.

18 жовтня 1996 р. шістнадцять призначених суддів Конституційного Суду України прийняли присягу і приступили до виконання своїх повноважень.

До прийому конституційних подань і звернень Конституційний Суд України приступив з 2 січня 1997 р., що було зумовлено відсутністю у Державному бюджеті коштів для забезпечення фінансування конституційної юстиції. 17 квітня 1997 р. Конституційний Суд України розпочав розгляд справи у пленарному засіданні, а 13 травня 1997 р. прийняв перше рішення у справі «Про офіційне тлумачення ст. 58, 78, 79, 81 Конституції України та ст. 243-21, 243-22, 243-25 Цивільно-процесуального кодексу України».

За п'ять років діяльності до Конституційного Суду України надійшло 374 конституційних подання і 1588 конституційних звернень.

Прийнято ним 76 рішень, 305 ухвал, дано 9 висновків.

Своєю діяльністю Конституційний Суд України забезпечує правову охорону Конституції України, верховенство і пряму дію її норм, верховенство права в Україні.

Стрімкий розвиток конституційної юстиції, і зокрема її європейської моделі, створення її в Україні в минулому столітті привертає до себе увагу дослідників. Зрозуміти краще успіх цього

важливого для суспільства правового інституту дозволить вивчення його історії.

Поява цього правового інституту не випадкова. Вона зумовлена необхідністю забезпечення захисту громадянського суспільства, людини і громадянина, діяльності органів влади відповідно до закону і в першу чергу Основного Закону держави, конституційного правопорядку.

Щодо витоків конституційної юстиції існують різні погляди. Одні вчені знаходять її у древніх цивілізаціях. Інші пов'язують її появу з виникненням демократії, права, закону тощо. Наш погляд, історія конституційної юстиції, функція якої — здійснення конституційного контролю, нерозривно пов'язана з прийняттям Основного Закону держави — Конституції, іншого конституційного чи нормативного акта, який сприймається як своєрідний правовий еталон, якому повинні відповідати всі інші нормативно-правові акти.

Подібні акти раніше прийняті в Англії, і в XVI—XVII століттях суди цієї країни створили певну практику. Особливо слід відзначити діяльність Таємної ради та її Судового комітету, які визнавали акти легіслатур колоній незаконними з тих підстав, що вони не відповідали законам метрополії і зокрема Хартії колоній.

Перша Конституція української держави прийнята у 1919 р., і з цього часу починається безпосередньо історія її конституційної юстиції. Ця Конституція, хоча прямо не вживала терміни «конституційна юстиція», «конституційний контроль», передбачала здійснення державного контролю вищими органами влади. Конституційний контроль є одним з видів державного контролю, а отже, можна стверджувати, що саме тоді і було введено конституційний контроль в українській державі. Такий контроль здійснювався вищими представницькими органами держави, тобто була встановлена парламентська форма конституційного контролю, яка існувала до прийняття Конституції України 1996 року.

До цього у попередній Конституції передбачалося спочатку створення Комітету конституційного нагляду, а потім Конституційного Суду, які так і не були сформовані.

У вересні—жовтні 1996 р. було призначено 16 суддів Конституційного Суду України, які 18 жовтня цього ж року прийняли присягу і приступили до здійснення своїх повноважень. Так було створено конституційну юстицію в Україні.

1. Мироненко О. М. Про деякі загальні підходи до поняття «конституційна юстиція» і предмета її історії // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 4. — С. 48.
2. Стефанюк В. С. Судовий контроль у сфері державної влади // Вісник Верховного Суду України. — 1999. — № 4. — С. 2.

3. Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції України. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. — К., 1999. — С. 52.
4. Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. — М., 1968. — С. 17.

5. Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. — М., 1968. — С. 19.
6. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII—XIX вв. Англия, США, Франция, Италия, Германия. Сборник документов. — М., 1957. — С. 424.
7. Курицын В. М. Становление социалистической законности. — М., 1983. — С. 186—188.
8. Калинычев Ф. И. Президиум Верховного Совета ССР. — М., 1969. — С. 41—43.
9. Закон Союза Радянських Соціалістичних Республік про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР // Відомості Верховної Ради СРСР — 1988. — № 49, — С. 727.
10. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» // Відомості Верховної Ради Української РСР. Додаток до № 45 від 9 листопада 1989 року.
11. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1990. — № 45. — С. 606.
12. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 33. — С. 471.
13. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — С. 272.

М. Д. Savenko

THE HISTORY OF CONSTITUTIONAL JUSTICE OF UKRAINE

The article is devoted to the questions of formation of constitutional justice in Ukraine in the last century and its further development based on the European model. The actuality of this historical research could be explained by significance of the constitutional justice as one of the main legal institutions in modern democratic society. Author in the article shows how necessity for defense of such fundamental constitutional values as civil society, human rights, constitutional order and Constitution caused the emergence of constitutional justice.